Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NILS WAHL
presentadas el 8 de julio de 2015 [1]

Asunto C-346/13

Ville de Mons
contra
Base Company SA, anteriormente denominada KPN Group Belgium SA

[Petición de decisión prejudicial planteada por la cour d'appel de Mons (Bélgica)]

«Procedimiento prejudicial — Redes y servicios de comunicaciones electrónicas — Directiva autorización — Artículo 13 — Gravamen por derechos de instalación de recursos — Ámbito de aplicación — Normativa municipal que obliga a los propietarios de torres y postes de difusión para telefonía móvil al pago de un canon»

1. La presente petición de decisión prejudicial, que tiene por objeto la interpretación del artículo 13 de la Directiva 2002/20/CE, [2] disposición que tiene efecto directo con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, [3] revela los interrogantes que persisten en cuanto a las consecuencias de la armonización europea relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas sobre el ejercicio por los Estados miembros de sus competencias en materia de fiscalidad directa.

2. Esta petición se presentó en el marco de un litigio entre la sociedad Base Company SA (anteriormente denominada KPN Group Belgium SA) (en lo sucesivo, «Base Company»), uno de los tres operadores presentes en el mercado belga de la telefonía móvil, y la ville de Mons acerca de los cánones impuestos a dicha empresa en concepto de las torres y postes de difusión que posee en el territorio de dicho Ayuntamiento.

3. Cabe señalar que el asunto se enmarca en un amplio contencioso [4] relativo a los cánones impuestos por un cierto número de municipios y provincias belgas a los operadores de telefonía móvil en virtud de la autonomía fiscal que les otorga su Constitución, [5] e invita, en particular, a determinar si la jurisprudencia derivada de la sentencia Mobistar y Belgacom Mobile (C-544/03 y C-545/03,

1 — Lengua original: francés.

2 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de marzo de 2002 relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva autorización) (DO L 108, p. 21).

3 — Sentencia Vodafone España y France Telecom España (C-55/11, C-57/11 y C-58/11, EU:C:2012:446), apartado 39.

4 — Así lo demuestran no sólo las numerosas resoluciones dictadas por los órganos jurisdiccionales administrativos y judiciales belgas sobre esta materia, sino también los asuntos planteados ante el Tribunal de Justicia, y en particular los asuntos que se encuentran actualmente pendientes, Belgacom (C-454/13), y Belgacom (C-517/13).

5 — Cabe señalar que, de forma paralela al contencioso sobre las disposiciones del Derecho de la Unión, se han interpuesto ante la Cour constitutionnelle belga un cierto número de recursos, que se encuentran actualmente pendientes, que plantean cuestiones relativas a la determinación de qué autoridades son competentes para adoptar los cánones en cuestión. También debe señalarse que dicha Cour ya se ha pronunciado, en la sentencia nº 189/2011, de 15 de diciembre de 2011 (*Moniteur belge*, 7 de marzo de 2012, p. 14181), sobre la constitucionalidad de dichos cánones. Esta jurisprudencia ha sido invocada por la Cour de cassation belga en sentencias dictadas el 30 de marzo de 2012.

EU:C:2005:518), en lo referente a la interpretación de la Directiva 97/13/CE,[6] es también aplicable al presente caso. Más en general, el asunto lleva al Tribunal de Justicia a aportar aclaraciones sobre el enfoque que se debe adoptar en lo referente a las cargas financieras impuestas a los suministradores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.

I. **Marco jurídico**

A. *Derecho de la Unión*

4. La Directiva 97/13 estableció un marco común para las autorizaciones generales y las licencias individuales en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones, con la finalidad de liberalizar este último y de facilitar la entrada de nuevos operadores en los mercados. Dicha Directiva se enmarca entre las medidas adoptadas para la liberalización total de los servicios e infraestructuras de telecomunicaciones, prevista para el 1 de enero de 1998.

5. Desde esta perspectiva, la Directiva 97/13 establecía, además de normas relativas a los procedimientos de concesión de autorizaciones y al contenido de éstas, un cierto número de normas relativas a las cargas financieras (cánones y gravámenes), vinculadas a dichos procedimientos, que los Estados miembros podían imponer a las empresas del sector de las telecomunicaciones.

6. Según el artículo 6 de la Directiva 97/13, titulado «Cánones y gravámenes para los procedimientos de las autorizaciones generales»:

«Sin perjuicio de la contribución financiera a la prestación del servicio universal de conformidad con lo dispuesto en el Anexo, los Estados miembros garantizarán que todo canon impuesto a las empresas en el marco de los procedimientos de autorización tenga por único objetivo cubrir los gastos administrativos que ocasione la expedición, control de la gestión y ejecución del régimen de autorización general aplicable. Dichos cánones se publicarán de manera adecuada y suficientemente detallada, a fin de facilitar el acceso a la información relativa a éstos.»

7. El artículo 11 de la Directiva 97/13, titulado «Cánones y gravámenes para las licencias individuales», disponía lo siguiente:

«1. Los Estados miembros garantizarán que todo canon impuesto a las empresas en el marco de los procedimientos de autorización tenga por único objetivo cubrir los gastos administrativos que ocasione la expedición, gestión, control y ejecución del régimen de licencias individuales aplicable. Los cánones por una licencia individual deberán ser proporcionados en relación con el trabajo que supongan y se publicarán de manera adecuada y suficientemente detallada, a fin de facilitar el acceso a la información relativa a los mismos.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, cuando se trate de recursos escasos, los Estados miembros podrán autorizar a sus autoridades nacionales de reglamentación a imponer gravámenes que tengan en cuenta la necesidad de garantizar el uso óptimo de dichos recursos. Estos gravámenes no podrán ser discriminatorios y habrán de tener en cuenta, en especial, la necesidad de potenciar el desarrollo de servicios innovadores y de la competencia.»

8. La Directiva 97/13 fue derogada por el artículo 26 de la Directiva 2002/21/CE.[7]

6 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de abril de 1997 relativa a un marco común en materia de autorizaciones generales y licencias individuales en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones (DO L 117, p. 15).

7 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco) (DO L 108, p. 33) (en lo sucesivo, «Directiva marco»).

9. El artículo 2 de la Directiva marco establece:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

e) recursos asociados: aquellos recursos asociados con una red de comunicaciones electrónicas y/o con un servicio de comunicaciones electrónicas que permitan y/o apoyen el suministro de servicios a través de dicha red o servicio; incluyen los sistemas de acceso condicional y las guías electrónicas de programas;

[...]»

10. El artículo 1 de la Directiva autorización, titulado «Ámbito de aplicación y objetivo», establece lo siguiente:

«1. La presente Directiva tiene como finalidad la realización de un mercado interior de redes y servicios de comunicaciones electrónicas mediante la armonización y simplificación de las normas y condiciones de autorización para facilitar su suministro en toda la Comunidad.

2. La presente Directiva se aplicará a las autorizaciones de suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.»

11. El artículo 13 de la Directiva autorización, titulado «Cánones por derechos de uso y derechos de instalar recursos», tiene el siguiente tenor:

«Los Estados miembros podrán permitir a la autoridad pertinente la imposición de cánones por los derechos de uso de radiofrecuencias, números o derechos de instalación de recursos en una propiedad pública o privada, o por encima o por debajo de la misma, que reflejen la necesidad de garantizar el uso óptimo de estos recursos. Los Estados miembros garantizarán que estos cánones no sean discriminatorios, sean transparentes, estén justificados objetivamente, sean proporcionados al fin previsto y tengan en cuenta los objetivos del artículo 8 de la [Directiva marco].»

B. *Derecho belga*

12. El 5 de marzo de 2007, la Asamblea municipal (conseil comunal) de la ville de Mons adoptó una ordenanza fiscal estableciendo un canon sobre las torres y postes de difusión para la telefonía móvil (en lo sucesivo, «ordenanza fiscal») aplicable a los ejercicios 2007 y siguientes.

13. El artículo 1 de la ordenanza fiscal establece que dicho canon se aplicará a las «torres de difusión o postes de cierta importancia que sean estructuras situadas en un lugar propio, existentes durante el ejercicio fiscal, destinadas a soportar los diversos tipos de antenas necesarias para el buen funcionamiento de la red de telecomunicaciones móviles y que no hayan podido instalarse en un lugar existente (tejado, iglesia […])».

14. Según el artículo 3, párrafo primero, de dicha ordenanza fiscal, «estarán sujetas al pago del canon [controvertido] todas las personas físicas o jurídicas propietarias de bienes contemplados en el artículo 1 [de dicha ordenanza fiscal]».

15. El artículo 4 de la ordenanza fiscal establece que la cuantía del canon debido por cada torre o por poste de difusión para telefonía móvil será de 2 500 euros.

II. **Antecedentes de hecho del litigio principal, cuestión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

16. De los elementos presentados al Tribunal de Justicia se desprende que Base Company es un operador de telefonía móvil y, en calidad de tal, es propietario y explotador de una red de torres que soportan antenas de telecomunicaciones para telefonía móvil en el territorio de la ville de Mons.

17. Las autoridades de la ville de Mons remitieron a Base Company, con arreglo a la ordenanza fiscal, tres notificaciones-liquidaciones tributarias indicando la obligación de pagar el canon controvertido correspondiente al ejercicio fiscal 2008 por un importe total de 7 500 euros. Estas notificaciones-liquidaciones tributarias fueron objeto de una reclamación presentada ante la Junta de Gobierno local (collège comunal) de la ville de Mons. Al desestimarse dicha reclamación, fueron objeto de un recurso ante el tribunal de primera instancia de Mons (Bélgica), que las anuló.

18. La ville de Mons interpuso un recurso contra esta sentencia de primera instancia ante la cour d'appel de Mons, que, ante las dudas que se le plantearon sobre si el artículo 13 de la Directiva autorización era aplicable al asunto principal, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Prohíbe el artículo 13 de la Directiva [autorización] a los entes públicos territoriales gravar, por motivos presupuestarios u otros, la actividad económica de los operadores de telecomunicaciones que se manifiesten en su territorio mediante la presencia de torres, postes o antenas GSM afectas a dicha actividad?»

19. Tanto las partes del litigio principal como la Comisión Europea presentaron observaciones escritas.

20. El 13 de mayo de 2015 se celebró una vista en la que participaron las partes del litigio principal, el gobierno belga y la Comisión.

III. **Análisis**

21. En esencia, el órgano jurisdiccional remitente pretende averiguar si un canon establecido por una autoridad pública nacional referido específicamente a las torres y los postes utilizados para la telefonía móvil se enmarca en el ámbito de aplicación del artículo 13 de la Directiva autorización y, en tal caso, si este artículo se opone a dicho canon.

22. Se han propuesto respuestas notablemente diferentes para esta cuestión, *a priori* simple.

23. La ville de Mons, apoyada por el gobierno belga, alega que el canon en cuestión no puede estar prohibido por la Directiva autorización. En especial, señala que el Tribunal de Justicia ya dictaminó, en la sentencia Mobistar y Belgacom Mobile (C-544/03 y C-545/03, EU:C:2005:518), en lo referente al artículo 11, apartado 2, de la Directiva 97/13 —disposición cuya redacción es muy similar a la del artículo 13 de la Directiva autorización—, que las directivas relativas a la autorización para suministrar redes y servicios de telecomunicaciones no pueden aplicarse a cánones cuyo hecho imponible no es la concesión de una licencia. Ésta señala, asimismo, que dicho canon se exige a toda persona propietaria de una torre o de un poste que no haya podido instalarse en un lugar existente y que no está en absoluto vinculada, como lo exigiría el artículo 13 de la Directiva autorización, a la concesión de un derecho de uso de radiofrecuencias o de un derecho de instalación de recursos y, en definitiva, que no se recauda como contraprestación por ningún servicio.

24. Por su parte, Base Company sostiene que el canon controvertido, cuyo hecho imponible consiste en la instalación de infraestructuras que puedan calificarse de «recursos» en el sentido de dicha disposición por parte de operadores que suministren redes y servicios de comunicaciones electrónicas, entra efectivamente en el ámbito de aplicación del artículo 13 de la Directiva autorización. Asimismo, alega que dicho canon a tanto alzado incumple las condiciones acumulativas establecidas por dicha disposición en el sentido de que, en particular, es discriminatorio, no proporcionado y carece de justificación objetiva.

25. La Comisión considera que, habida cuenta del criterio que parece haber sido establecido en la sentencia Mobistar y Belgacom Mobile (C-544/03 y C-545/03, EU:C:2005:518), esto es, la existencia de un vínculo directo entre el impuesto en cuestión y la concesión a un operador de una autorización para suministrar redes y servicios de comunicaciones electrónicas, la única conclusión posible es que el canon controvertido no entra en el ámbito de aplicación del artículo 13 de la Directiva autorización. La Comisión indica, no obstante, que «deplora» dicha sentencia y sugiere al Tribunal de Justicia que adopte la solución contraria en el caso de autos. La Comisión considera, en efecto, que el canon controvertido, que se refiere a los «recursos asociados», en el sentido del artículo 2, letra e), de la Directiva marco, probablemente fue concebido para ser pagado como contraprestación por la instalación de las infraestructuras necesarias para el suministro de dichas redes y servicios y puede, en consecuencia, calificarse como un «canon» en el sentido del artículo 13 de la Directiva autorización. Si se aceptara esta última conclusión, correspondería, por lo tanto, al órgano jurisdiccional remitente garantizar el cumplimiento del conjunto de condiciones establecidas por esta última disposición.

26. Tal como he señalado en la introducción de las presentes conclusiones, este asunto ilustra la innegable tensión existente entre la armonización derivada de los objetivos perseguidos por la Directiva autorización y el deseo de determinadas autoridades nacionales, por razones esencialmente presupuestarias,[8] de mantener la posibilidad de gravar a ciertos operadores por la actividad que ejercen y su presencia en un territorio determinado.

27. Si bien no es la primera vez que se plantea esta problemática al Tribunal de Justicia, se esperan determinadas aclaraciones, habida cuenta de las conclusiones más recientes de la jurisprudencia.

28. Esta necesidad de aclaraciones se refiere, en mi opinión, a dos aspectos que examinaré de forma sucesiva: el primer aspecto, que no se menciona directamente en la cuestión planteada, pero que es un parámetro clave para el análisis de los cánones debidos por los explotadores de los servicios y redes de telecomunicaciones, se refiere a si los Estados miembros pueden imponer determinados cánones fuera del ámbito de aplicación del artículo 13 de la Directiva autorización. El segundo aspecto, por su parte, se refiere a los elementos que deben tenerse en cuenta, por un lado, para considerar si el canon en cuestión entra efectivamente dentro de dicho ámbito de aplicación y, en su caso, para determinar si éste cumple las condiciones establecidas por dicha disposición.

A. *¿Pueden los Estados miembros imponer cánones fuera del ámbito de aplicación de la Directiva autorización?*

29. Aunque en la presente petición de decisión prejudicial no se plantea directamente en qué medida pueden las autoridades nacionales imponer cánones que no estén comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 13 de la Directiva autorización, es preciso señalar que el órgano jurisdiccional remitente suscita esta cuestión indirectamente, tal como se desprende del sumario presentado al Tribunal de Justicia.

8 — Para una descripción de la trascendencia económica a nivel local se remite en particular a los diversos estudios publicados en la *Revue de fiscalité régionale et locale* 2014/2, pp. 93 a 106.

30. En efecto, de la resolución de remisión se desprende, por una parte, que el órgano jurisdiccional remitente parte del principio de que el canon controvertido no constituía ni un canon en el sentido del artículo 13 de la Directiva autorización, ni una tasa administrativa en el sentido del artículo 12 de la misma Directiva y, por otra parte, que dicho órgano jurisdiccional se pregunta sobre la pertinencia y el alcance de la jurisprudencia según la cual «los Estados miembros no pueden percibir cánones ni gravámenes sobre el suministro de redes y de servicios de comunicaciones electrónicas distintos de los previstos en [esta Directiva]». [9]

31. Pues bien, sobre este primer aspecto, y aunque esto haya podido ser motivo de controversia, en particular, en la sentencia Albacom e Infostrada, [10] en lo referente a la interpretación del artículo 11 de la Directiva 97/13, desde mi punto de vista los Estados miembros solamente «en el marco de la Directiva autorización» tienen prohibido percibir cánones ni gravámenes sobre el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas distintos de los previstos en dicha Directiva. [11]

32. El artículo 13 de la Directiva autorización, Directiva que fue adoptada con arreglo al artículo 95 CE (actualmente artículo 114 TFUE), no limita totalmente la soberanía fiscal de los Estados miembros, sino que cubre únicamente los cánones cuyo hecho imponible esté vinculado, en mayor o menor medida, al procedimiento de autorización general o al otorgamiento de derechos de uso. En otras palabras, parece que el artículo 13 de la Directiva autorización no establece un listado exhaustivo del conjunto de los cánones y gravámenes que pueden imponerse a los operadores de comunicaciones electrónicas, sino que pretende regular las que pueden imponerse en el contexto de las «autorizaciones de suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas» (véase el artículo 1, apartado 2, de la Directiva autorización). Los Estados miembros sólo están obligados a respetar las disposiciones de la Directiva cuando deciden imponer cargas fiscales a los operadores de telefonía móvil que son titulares de una autorización.

33. A mi entender, hay dos elementos que corroboran esta conclusión.

34. En primer lugar, esta interpretación se integra fácilmente en la línea seguida por el Tribunal de Justicia, en lo referente a las tasas administrativas reguladas en el artículo 12 de la Directiva autorización, ya se le plantee un recurso por incumplimiento [12] o una petición de decisión prejudicial. [13]

35. En segundo lugar y sobre todo, me parece que el Tribunal de Justicia ha confirmado recientemente este punto de vista en el marco de una petición de decisión prejudicial dirigida precisamente a interpretar el artículo 13 de la Directiva autorización sobre los cánones impuestos por la provincia de Amberes a dos suministradores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas. En efecto, en la sentencia Belgacom y Mobistar, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 13 de la Directiva autorización no se refiere a todos los cánones a los que están sujetos los explotadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas. Para llegar a esta conclusión, el Tribunal de Justicia se apoyaba en los términos empleados en los artículos 1, apartado 2, y 13 de la Directiva autorización. [14]

9 — El órgano jurisdiccional remitente hace referencia a la sentencia Vodafone España y Francia Telecom España (C-55/11, C-57/11 y C-58/11, EU:C:2012:446), apartado 28, así como a la remisión que realiza dicha sentencia a las sentencias Nuova società di telecomunicazioni (C-339/04, EU:C:2006:490), apartado 35, y Telefónica Móviles España (C-85/10, EU:C:2011:141), apartado 21.

10 — C-292/01 y C-293/01, EU:C:2003:480. Según el apartado 42 de dicha sentencia, «la Directiva 97/13 […] prohíbe a los Estados miembros imponer a las empresas titulares de licencias individuales en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones, por el mero hecho de poseer tales licencias, cargas pecuniarias, como la controvertida en los asuntos principales, distintas de las autorizadas por dicha Directiva y que se añaden a éstas» (apartado 42).

11 — Sentencia Vodafone España y France Telecom España (C-55/11, C-57/11 y C-58/11, EU:C:2012:446), apartados 28 y 29.

12 — Sentencia Comisión/Francia (C-485/11, EU:C:2013:427).

13 — Sentencia Vodafone Malta y Mobisle Communications (C-71/12, EU:C:2013:431).

14 — C-256/13 y C-264/13, EU:C:2014:2149, apartados 34 y 35.

36. En resumen, la Directiva autorización se aplica a las autorizaciones relativas al *suministro* de redes y servicios de comunicaciones. Los Estados miembros sólo pueden recaudar los impuestos referentes a dicho suministro que están expresamente previstos en dicha Directiva.

37. En cambio, conservan una cierta libertad para el establecimiento de cánones que no se refieran a dicho suministro. Recalco «cierta», dado que, sea cual sea el ámbito de intervención de la autoridad competente en materia fiscal, siempre debe respetar los requisitos derivados del Derecho de la Unión. En efecto, incluso ante cánones que no entran en el ámbito de aplicación del artículo 13 de la Directiva autorización, el juez debe asegurarse siempre de que no pueden comprometer la efectividad de la Directiva autorización, en particular, al obstaculizar la entrada de nuevos operadores al mercado y, de forma más general, verificar que dichos cánones no incumplan las disposiciones y los principios del Derecho de la Unión, como los que garantizan la libertad de establecimiento y la igualdad de trato de los operadores del sector.

38. Una vez hechas estas puntualizaciones, abordaré la problemática que el órgano jurisdiccional remitente ha planteado expresamente y en torno a la cual ha cristalizado el debate en el asunto principal, esto es, si el canon controvertido puede quedar comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 13 de la Directiva autorización y, en tal caso, si cumple las condiciones exigidas por dicha disposición.

39. En primer lugar, me concentraré en exponer las conclusiones que, a mi entender, cabe extraer de la jurisprudencia desarrollada hasta entonces por el Tribunal de Justicia, para ocuparme, en segundo lugar, del caso del canon controvertido.

B. *Conclusiones de la jurisprudencia desde la sentencia Mobistar y Belgacom Mobile a la sentencia Belgacom y Mobistar: hacia un cuestionamiento de la concesión de una autorización (o licencia) como criterio exclusivo de aplicación del artículo 13 de la Directiva autorización*

40. Todas las partes coinciden, me parece, en afirmar que los asuntos que dieron lugar a la sentencia Mobistar y Belgacom Mobile (C-544/03 y C-545/03, EU:C:2005:518) tienen su origen en litigios muy similares a los del presente caso.

41. Quiero recordar que, en dichos asuntos acumulados, unos operadores de telefonía móvil solicitaban la anulación de ordenanzas fiscales impuestas por municipios belgas a los propietarios de antenas, de postes y de torres destinados a la telefonía móvil.

42. Si bien en dichos asuntos sólo se invocó el artículo 11 de la Directiva 97/13 en las deliberaciones de forma accesoria [15] —ya que las cuestiones prejudiciales sólo se referían al artículo 49 CE (actualmente artículo 56 TFUE) y a la Directiva 90/388/CEE [16]— no obstante el Tribunal de Justicia indicó que «el hecho imponible de los impuestos sobre las infraestructuras de comunicación no lo [constituía] la concesión de una licencia» y que «por consiguiente, la Directiva 97/13, invocada por Mobistar en la vista, [resultaba] inaplicable a los hechos en cuestión». [17]

43. Al pronunciarse en este sentido, parece que el Tribunal de Justicia haya convertido «la concesión de una licencia» en el criterio determinante que permite distinguir los gravámenes que entran dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 97/13 de aquellos que no se enmarcan en éste.

15 — Véanse las conclusiones del abogado general Léger presentadas en los asuntos Mobistar y Belgacom Mobile (C-544/03 y C-545/03, EU:C:2005:203), punto 14.

16 — Directiva de la Comisión de 28 de junio de 1990 relativa a la competencia en los mercados de servicios de telecomunicaciones (DO L 192, p. 10), en su versión modificada por la Directiva 96/2/CE de la Comisión, de 16 de enero de 1996 (DO L 20, p. 59).

17 — Sentencia Mobistar y Belgacom Mobile (C-544/03 y C-545/03, EU:C:2005:518), apartado 37.

44. Esta consideración está lejos de constituir un hecho aislado, puesto que el Tribunal de Justicia parece haber confirmado posteriormente la importancia que debía otorgarse al hecho imponible de los diversos cánones y gravámenes, es decir, al hecho de que éste estuviera o no vinculado a la concesión de una autorización, para determinar si los cánones o gravámenes entraban en el ámbito de aplicación de los artículos 12 y 13 de la Directiva autorización.

45. De este modo, en el asunto que dio lugar a la sentencia Comisión/Francia, [18] que trataba sobre un canon adicional impuesto a los operadores titulares de una autorización general que prestaban sus servicios a los usuarios finales en el mercado de las comunicaciones electrónicas, el Tribunal de Justicia estimó que un canon cuyo hecho imponible no estuviera vinculado al procedimiento de autorización general que permite acceder al mercado de los servicios de comunicaciones electrónicas, sino que estuviera vinculado a la actividad del operador consistente en prestar servicios de comunicaciones electrónicas a los usuarios finales en Francia, no quedaba comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 12 de la Directiva autorización.

46. En el mismo sentido, el Tribunal de Justicia dictaminó, en la sentencia Vodafone Malta y Mobisle Communications, [19] que el artículo 12 de la Directiva autorización no se oponía a una normativa nacional que establecía un tributo denominado «impuesto especial», que estaban obligados a pagar los operadores que prestaban servicios de telefonía móvil y que correspondía a un porcentaje de los pagos que estos percibían de los usuarios de tales servicios, siempre que el hecho imponible de éste no se hallara relacionado con el procedimiento de autorización general que permitía acceder al mercado de los servicios de comunicaciones electrónicas, sino con el uso de los servicios de telefonía móvil prestados por los operadores, y que, en definitiva, fuera a cargo del usuario de tales servicios.

47. Como se ha podido señalar a lo largo del presente procedimiento, aunque el tenor literal del artículo 11, apartado 2, de la Directiva 97/13 difiere del artículo 13 de la Directiva autorización, siendo este último artículo innegablemente más preciso en lo referente al objeto de los gravámenes contemplados (primera frase del artículo 13) y a las condiciones que estos deben cumplir (segunda frase del artículo 13), parece que los objetivos que persiguen estas dos disposiciones son idénticos.

48. En efecto, dichas disposiciones pretenden establecer la posibilidad de que, bajo determinadas condiciones, los Estados miembros establezcan gravámenes teniendo en cuenta la necesidad de garantizar el uso óptimo de recursos escasos. Estas disposiciones están ambas dirigidas, *in fine*, a promover la competencia, el desarrollo del mercado interior o la defensa de los intereses de los ciudadanos de la Unión Europea (véase, en particular, el artículo 8 de la Directiva marco).

49. De ello se deduce que, *a priori*, nada permite apartarse de las conclusiones de la sentencia Mobistar y Belgacom Mobile (C-544/03 y C-545/03, EU:C:2005:518, apartado 37).

50. ¿Quiere esto decir que el criterio relativo a la concesión de una licencia es el único pertinente para determinar si un canon está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 13 de la Directiva autorización?

51. No creo que sea así, por diversos motivos.

52. En primer lugar, no se debe perder de vista que, en el asunto que dio lugar a la sentencia Mobistar y Belgacom Mobile (C-544/03 y C-545/03, EU:C:2005:518), la aplicación de la Directiva 97/13 sólo fue invocada con carácter secundario e incidental. Así lo demuestra la brevedad del pasaje consagrado a la aplicabilidad de la Directiva 97/13.

18 — C-485/11, EU:C:2013:427, apartados 31 y 34.

19 — C-71/12, EU:C:2013:431, apartados 24 y 25.

53. En segundo lugar, el artículo 13 de la Directiva autorización se refiere, como se desprende claramente de su tenor literal, a las modalidades de establecimiento de cánones por derechos de uso de radiofrecuencias o de números o por el derecho de instalar recursos sobre bienes públicos o privados. En este sentido el Tribunal de Justicia precisó que al estar sometidos el procedimiento de atribución de los derechos de uso de radiofrecuencias y el procedimiento de renovación de tales derechos al mismo régimen, el artículo 13 de la Directiva autorización debía aplicarse del mismo modo en ambos procedimientos. [20]

54. De ello se desprende inevitablemente que, incluso más allá de la cuestión de si el hecho imponible del canon está *directamente* vinculado a la concesión de una autorización (o una licencia), también deberían abarcarse los gravámenes cuyo hecho imponible consista en la concesión de los derechos de uso de radiofrecuencias o de números, así como los derechos de instalación de recursos entendidos en un sentido amplio. No parece oportuno ceñirse a la solución, en apariencia restrictiva, adoptada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Mobistar y Belgacom Mobile (C-544/03 y C-545/03, EU:C:2005:518). A mi parecer, si bien es innegable que la concesión de una licencia o de derechos específicos en el marco de un procedimiento de autorización general es una condición suficiente para considerar aplicable la Directiva autorización, no puede convertirse en una condición necesaria para su aplicabilidad.

55. En estas circunstancias, me parece que debe especificarse el criterio de aplicación de la Directiva autorización a los gravámenes. No se trata tanto de averiguar si dichos gravámenes están directamente relacionados con la concesión de una licencia o autorización, como de determinar si se insertan en el contexto de un procedimiento de autorización, como las que pretenden la instalación de recursos necesarios para el funcionamiento de la red de telefonía móvil con arreglo al tenor literal del artículo 13 de dicha Directiva.

C. *Aplicación del modelo de análisis establecido por el artículo 13 de la Directiva autorización en el asunto principal*

56. Como señaló la Abogado General Sharpston en sus conclusiones presentadas en el asunto Vodafone España y Francia Telecom España, el análisis de la conformidad de una tasa financiera nacional con el artículo 13 de la Directiva autorización exige, de conformidad incluso con el texto de esta disposición, un análisis en dos fases. [21]

57. También, tras haber analizado si el canon controvertido puede entrar en el ámbito de aplicación del artículo 13 de la Directiva autorización —lo que parece ser el caso—, me concentraré brevemente en la cuestión de si dicho canon cumple las condiciones establecidas en la segunda frase de dicha disposición.

1. ¿Está el canon controvertido comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 13 de la Directiva autorización?

58. En el asunto principal, de las tres categorías de gravámenes mencionadas en el artículo 13 de la Directiva autorización, esto es, respectivamente, los referentes a derechos de uso de radiofrecuencias, los referentes a derechos de uso de números y los referentes al derecho de instalación de recursos en una propiedad pública o privada, o por encima o por debajo de la misma, el órgano jurisdiccional remitente sólo se refiere a estos últimos.

20 — Véase la sentencia Belgacom y otros (C-375/11, EU:C:2013:185), apartado 39.

21 — C-55/11, C-57/11 y C-58/11, EU:C:2012:162, puntos 47 a 49 y 73.

59. Creo que los gravámenes que se refieren a los derechos de instalación de recursos deben interpretarse desde el punto de vista de la Directiva autorización. Para determinar si un canon determinado está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva autorización, hay que concentrarse en su *objeto*.

60. Sobre este particular, el Tribunal de Justicia señaló que los términos «recursos» e «instalación» empleados en el artículo 13 de la Directiva autorización remiten, respectivamente, a las infraestructuras físicas que permiten el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas y a su colocación física en la propiedad pública o privada de que se trate. [22]

61. Pues bien, todo lleva a pensar que el canon controvertido presenta las características de un canon sobre el derecho de instalar recursos en una propiedad pública o privada, o por encima o por debajo de la misma, que está efectivamente comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 13 de la Directiva autorización.

62. En primer lugar, este canon se adeuda exclusivamente en virtud de la instalación de torres o de postes que, según lo previsto en la ordenanza fiscal, son estructuras «destinadas a soportar los diversos tipos de antenas necesarias para el buen funcionamiento de la red de telecomunicaciones móviles». Estas torres y postes son indudablemente infraestructuras físicas que permiten el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas. Por lo tanto el canon controvertido se refiere al derecho de *instalar recursos* en el territorio de la ville de Mons y no, como sucedía en el asunto que dio lugar a la sentencia Vodafone España y Francia Telecom España (C-55/11, C-57/11 y C-58/11, EU:C:2012:446), únicamente al uso de dichos recursos.

63. En segundo lugar, este canon lo pagan los propietarios de dichos recursos, quienes, con toda probabilidad, son también *suministradores* de redes o servicios de comunicaciones electrónicas. Si bien la ordenanza fiscal en cuestión no somete a los explotadores de estas redes o servicios al impuesto en su calidad de tales, parece, a falta de informaciones en sentido contrario, que sólo los operadores que disponen de una autorización para suministrar redes o servicios que sirven para la telefonía móvil son propietarios de torres o de postes de difusión necesarios para su buen funcionamiento.

64. En último lugar, el canon controvertido en el asunto principal, aunque esté motivado por consideraciones presupuestarias, puede concebirse como un gravamen que deben pagar los operadores como contraprestación por la posibilidad que se les ofrece de instalar, sobre bienes públicos o privados, estructuras necesarias para el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas y está dirigido *al uso óptimo de los recursos*. En efecto, este canon se aplica, según lo dispuesto en el artículo 1 de la ordenanza fiscal, a estructuras «*que no hayan podido instalarse en un lugar existente* (tejado, iglesia, …)». [23] Tal como señaló la Comisión, este canon tiene por tanto en cuenta el impacto de la instalación de estas torres y postes en la disponibilidad del dominio público o privado. El canon controvertido fue establecido para referirse a cada recurso que se encuentre en las propiedades públicas o privadas y que reduzca, por el mismo motivo, la disponibilidad de éstas para otros fines o usos. Se trata de garantizar el uso óptimo de los terrenos disponibles.

22 — Véanse, en este sentido, las sentencias Belgacom y Mobistar (C-256/13 y C-264/13, EU:C:2014:2149), apartado 33, y Vodafone España y France Telecom España (C-55/11, C-57/11 y C-58/11, EU:C:2012:446), apartado 32.

23 — El subrayado es mío.

65. Sobre este punto se debe precisar que el uso al que los Estados miembros destinan los ingresos fiscales resultantes carece de relevancia.[24] Asimismo, a riesgo de comprometer la eficacia de la Directiva autorización, los motivos perseguidos por el establecimiento de ciertos cánones no deberían ser determinantes. En caso contrario, se correría el riesgo de que los Estados miembros pudieran eludir la aplicación de las normas definidas en la Directiva autorización en función de los objetivos presupuestarios o medioambientales que pretenden perseguir.

66. En estas circunstancias, parece que existe un vínculo directo entre la concesión del derecho de instalar recursos en el sentido de la Directiva autorización y el canon controvertido. Si bien es verdad, tal como señala la ville de Mons, que el pago de este canon no constituye un requisito previo de acceso al mercado del suministro de servicios y redes de telecomunicaciones, no es menos cierto que los operadores que deseen continuar el uso de los recursos de los cuales son propietarios en el territorio del municipio deberán pagar dicho canon cada año.

67. En conclusión, parece que el gravamen controvertido afecta a los operadores de redes y comunicaciones electrónicas que disfrutan de los derechos otorgados por el artículo 13 de la Directiva autorización y, por consiguiente, entra dentro del ámbito de aplicación de esta disposición.

68. Es importante precisar que el canon controvertido presenta características diferentes del canon establecido por la provincia de Amberes del que se trataba en el asunto que dio lugar a la sentencia Belgacom y Mobistar (C-256/13 y C-264/13, EU:C:2014:2149).

69. Creo útil recordar que, para concluir que el canon contemplado en dicho asunto no estaba comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva autorización, el Tribunal de Justicia estimó que dicho impuesto recaía en toda persona jurídica belga o extranjera que tuviera un establecimiento situado en el territorio de la provincia de Amberes utilizado o reservado para su uso, cualesquiera que fueran la naturaleza del establecimiento y la actividad de los sujetos al impuesto. El importe de esta última dependía de la superficie ocupada por los establecimientos. Los sujetos pasivos de dicho canon no eran, por tanto, únicamente los operadores que suministraban redes o servicios de comunicaciones electrónicas o quienes se beneficiaban de los derechos previstos en el artículo 13 de la Directiva autorización.[25]

70. En cambio, en el asunto principal, el canon municipal en cuestión no es un canon general, en el sentido de que no afecta a todos los operadores económicos que estén sometidos al impuesto sobre sociedades y que posean uno o varios establecimientos en el territorio municipal, ya se trate de torres y postes destinados a soportar los distintos tipos de antenas necesarios para el buen funcionamiento de la red de telecomunicaciones móvil o de otras superficies, como preveía la ordenanza fiscal de la provincia de Amberes.

71. En efecto, el canon examinado en el presente asunto se ha establecido para tener en cuenta la ocupación de una parte de una propiedad en eventual detrimento de otros usuarios. Es decir, si se demuestra que el canon en cuestión pretende garantizar una utilización óptima de los recursos afectados mediante la fijación de un nivel adecuado que refleje el valor de dichos recursos,[26] éste podrá entrar en el ámbito de aplicación de la Directiva autorización.

72. Sin embargo, tras leer la sentencia dictada en el asunto Belgacom y Mobistar (C-256/13 y C-264/13, EU:C:2014:2149) es necesario hacer dos puntualizaciones finales.

24 — Sobre la cuestión del uso del rendimiento del gravamen, véase, por analogía, la sentencia Telefónica Móviles España (C-85/10, EU:C:2011:141), apartado 25.

25 — Sentencia Belgacom y Mobistar (C-256/13 y C-264/13, EU:C:2014:2149), apartado 36.

26 — Véase, sobre este punto, la sentencia Belgacom y otros (C-375/11, EU:C:2013:185), apartado 51.

73. En primer lugar, la determinación de si el canon examinado entra o no en el ámbito de aplicación del artículo 13 de la Directiva autorización no puede limitarse a un examen puramente formal de los términos empleados por el legislador o por la autoridad reguladora competente a nivel nacional para definir el canon en cuestión. En efecto, a las autoridades nacionales les bastaría con definir un canon en términos parecidos a los empleados por la Asamblea de la provincia de Amberes en la redacción de las ordenanzas fiscales examinadas en este asunto para eludir la aplicación del artículo 13 de dicha Directiva, y ello aun cuando parece que, concretamente, están sujetos al canon en cuestión, por lo general, los explotadores de redes y comunicaciones de telefonía móvil que son titulares de autorizaciones de explotación y desean instalar recursos en el marco de sus actividades.

74. Pues bien, me parece que, en el supuesto de que se demuestre que, a pesar de lo genéricos que sean los términos empleados para definir un canon, los sujetos pasivos de dicho canon sólo son, *in concreto*, los operadores que suministran las redes y servicios de comunicaciones electrónicas o aquellos que se benefician de los derechos previstos en el artículo 13 de la Directiva autorización, dicho canon deberá considerarse comprendido en el ámbito de aplicación de dicha disposición.

75. En segundo lugar, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia estuviera en desacuerdo con mi conclusión, según la cual el establecimiento de gravámenes del tipo del que es objeto del procedimiento principal entra efectivamente en el ámbito de aplicación del artículo 13 de la Directiva autorización, aún sería necesario, tal como indiqué anteriormente (véase el punto 37 de las presentes conclusiones), determinar si tal canon no podría comprometer la efectividad de la Directiva autorización así como de las disposiciones y los principios del Derecho de la Unión.

76. También queda por determinar en qué medida cumple el canon controvertido en el asunto principal las condiciones establecidas en la segunda frase del artículo 13 de la Directiva autorización.

2. ¿Cumple el canon controvertido las condiciones establecidas en el artículo 13 de la Directiva autorización?

77. En el supuesto de que el Tribunal de Justicia apoye la conclusión según la cual el canon controvertido está efectivamente comprendido en el artículo 13 de la Directiva autorización, y una vez se establezca que el gravamen tiene como objetivo «[reflejar] la necesidad de garantizar el uso óptimo de estos recursos», se deberá decidir, con arreglo al conjunto de las circunstancias del caso de autos, si éste cumple, por un lado, la condición de que debe tener como objetivo «reflej[ar] la necesidad de garantizar el uso óptimo de estos recursos», y por otro lado, el requisito de que los gravámenes «no sean discriminatorios, sean transparentes, estén justificados objetivamente, sean proporcionados al fin previsto». Es importante precisar que se trata de condiciones acumulativas.

78. Si bien esta labor evidentemente corresponde en exclusiva al órgano jurisdiccional remitente, cabe aportar aclaraciones sobre el sentido de estos requisitos.

79. En lo referente, en primer lugar, al objetivo perseguido por el establecimiento del canon controvertido, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente determinar, ante todo, si, independientemente del objetivo claramente presupuestario perseguido por la ordenanza fiscal,[27] la necesidad de garantizar el uso óptimo de los recursos ha sido debidamente tenida en cuenta.

80. En segundo lugar, en lo referente a las características que debe presentar el canon en cuestión, procederá, ante todo, examinar si el gravamen está objetivamente justificado. Sobre este punto, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente verificar si la cuantía del gravamen está en consonancia con la intensidad del uso del «recurso escaso» y con el valor actual y futuro de dicho uso. Esta valoración exige tomar en consideración la situación económica y tecnológica del mercado

27 — La exposición de motivos de la ordenanza fiscal indica en efecto «que cabe obviar el estado de las finanzas municipales».

de que se trate.[28] En este sentido, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente asegurarse de que dicho gravamen haya sido calculado en base a parámetros relacionados con la necesidad de garantizar un uso óptimo de los recursos, como la intensidad, la duración o el valor del uso que hace la empresa de la propiedad en cuestión o los usos alternativos de dicha propiedad.[29] Sin pretender interferir en la valoración que se adopte finalmente en el asunto principal, me parece que no se ha hecho un análisis de este tipo. Así, no se ha alegado en absoluto que la cuantía del canon controvertido, que es un importe a tanto alzado, haya sido fijada en base a criterios relacionados con la intensidad del uso de los recursos o el valor de dicho uso.

81. En tercer lugar, en lo referente a la transparencia del gravamen, corresponde al juez nacional garantizar que el canon se haya fijado de forma clara y comprensible mediante un acto accesible. Esta condición, que por lo demás no ha sido discutida, parece cumplirse en el caso de autos.

82. Además, por lo referente al análisis de la proporcionalidad del gravamen controvertido, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente asegurarse de que el gravamen se fije a un nivel adecuado, habida cuenta de la necesidad de garantizar un uso de los recursos escasos. También en este caso, sin pretender anticiparme a la valoración que realizará el órgano jurisdiccional remitente, existe el riesgo de que el canon no sea proporcionado, teniendo en cuenta que consiste únicamente en un importe a tanto alzado.

83. Por último, se deberá comprobar que el gravamen haya sido fijado de forma no discriminatoria, es decir, que no suponga tratar situaciones comparables de forma diferente. Así, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si los explotadores de redes y comunicaciones electrónicas, cuando se encuentran en situaciones comparables, están sometidos al mismo nivel de carga financiera.

IV. **Conclusión**

84. A tenor de las explicaciones precedentes, sugiero al Tribunal de Justicia dar respuesta a la cuestión prejudicial planteada por la cour d'appel de Mons de la siguiente manera:

«El artículo 13 de la Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva autorización), debe interpretarse en el sentido de que se refiere a un gravamen específico cuyo hecho imponible consiste en la instalación de recursos en el sentido de dicha disposición, como torres y postes necesarios para las redes y servicios de comunicaciones electrónicas, y al que están sometidos los operadores de dichos servicios y redes que sean titulares de una autorización y propietarios de dichos recursos.

Para estar permitido, tal gravamen deberá reflejar la necesidad de garantizar el uso óptimo de los recursos, estar justificado objetivamente, ser transparente, no discriminatorio y proporcionado. Corresponderá al juez nacional asegurarse de que se cumplan dichas condiciones, a la luz de las circunstancias propias del caso de autos y habida cuenta de los elementos objetivos que le hayan sido presentados.»

28 — Véase, en este sentido, la sentencia Belgacom y otros (C-375/11, EU:C:2013:185), apartado 51 y jurisprudencia citada.

29 — Conclusiones de la Abogado General Sharpston presentadas en el asunto Vodafone España y France Telecom España (C-55/11, C-57/11 y C-58/11, EU:C:2012:162), punto 77.